

**Resolució 286/2023, de 23 de març****Número d'expedient de la Reclamació:** 35/2023**Administració reclamada:** Agència Catalana de Consum**Informació reclamada:** Sobre denúncies d'establiments per raons lingüístiques.**Sentit de la resolució:** Estimació parcial

**Resum:** La Resolució de la GAIP 91/2018, relativa a una sol·licitud que demanava diverses dades de pisos turístics, va posar de manifest que la necessitat de donar audiència a un nombre molt elevat de persones pot comportar la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada). S'ha de tenir en compte que l'audiència a terceres persones afectades comporta la necessitat d'una explicació senzilla del significat del tràmit, la recepció de les al·legacions i el pronunciament de l'Administració en relació amb les al·legacions formulades; actuacions totes elles d'una certa qualificació jurídica i que, s'han de fer en relació amb més de mil expedients, com és el cas, suposen sens dubte una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada. Màxim si hom té en compte que l'ACC disposa de les dades de contacte de les terceres persones afectades i que la informació sol·licitada les pot causar perjudicis evidents de reputació i d'altra naturalesa. Per tant, s'ha de considerar fonamentada la inadmissió parcial de la sol·licitud acordada per l'ACC, en relació amb els establiments, empreses i entitats afectades. D'altra banda, i sense cap intenció d'especular sobre fins a quin punt la finalitat de la sol·licitud requereix conèixer la identitat de l'establiment i de l'empresa o entitat afectada, el cert és que aquestes dades no són especialment rellevants en la lògica del dret d'accés a la informació pública, la finalitat principal del qual és controlar l'activitat de les administracions públiques, i no la de les persones i entitats o empreses privades. En aquesta lògica, la informació sol·licitada sobre les altres dades demanades permet escrutar raonablement l'exercici de les funcions de l'ACC en matèria del compliment de la normativa lingüística per part dels establiments. Sens perjudici de les anteriors consideracions, que eventualment podrien arribar a justificar la desestimació de la Reclamació, no es pot ignorar que l'aplicació de la causa d'inadmissió de la necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada no impedeix facilitar a la persona reclamant informació addicional a la que li ha estat lliurada, i d'aquesta manera satisfer en major mesura la seva sol·licitud. En aquest sentit, es pot facilitar a la persona reclamant la relació sol·licitada, substituint el nom de l'establiment per un codi aleatori que permeti la seva reidentificació (pseudoanonimització) i la dada de l'entitat o empresa per les ja facilitades per l'ACC, distingint en tot cas entre titulars persones jurídiques i titulars persones físiques, i per un altre codi aleatori que també en permeti la reidentificació. Una relació d'aquestes característiques podria posar en evidència eventuais casos d'establiments o de titulars que acumulen diverses denúncies o queixes, per exemple, o altres possibles circumstàncies que puguin justificar focalitzar més eventuais noves sol·licituds d'identificació de titulars, especialment persones físiques, en relació amb els quals hi podés haver alguna justificació específica addicional per obtenir la seva identitat i, a més a més, si es tracta d'un nombre reduït, es podria fer sense complexitat el tràmit de donar-los audiència.

**Paraules clau:** Organismes de la Generalitat. Establiments comercials. Denúncies. Infraccions. Sancions. Ús de la llengua. Reclamació contra inadmissió parcial. Tasca complexa d'elaboració. Audiència a terceres persones afectades. Dades personals especialment protegides.

**Ponent:** Josep Mir Bagó



## Antecedents

1. L'11 de gener de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 35/2023, presentada contra l'Agència Catalana de Consum (ACC), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 19 de novembre de 2022 la persona reclamant demana a l'ACC: "vull la llista de totes les denúncies i queixes presentades a l'Agència Catalana de Consum relacionades amb el l'ús del català i el no respecte dels drets lingüístics del català en establiments comercials o similars i a l'Administració pública sigui de l'àmbit que sigui. La llista ha de ser des de l'octubre de l'any 2016 fins a l'actualitat. Amb les següents metadades: data d'interposició de la denúncia, establiment, administració o entitat denunciada, objecte de la denúncia, estat de tramitació, resultat de la tramitació i data de finalització de l'expedient si és el cas. Les dades s'han de presentar en dades reutilitzables. En cap cas no vull dades personals".
3. La Resolució de l'ACC de 16 de desembre de 2022 estima parcialment la Reclamació, d'acord amb les següents consideracions: "Els apartats 1 i 2 de l'article 29 de la Llei 14/2019, del 29 de desembre, determinen els supòsits pels quals les sol·licituds d'accés a la informació pública poden ser no admeses. Així mateix, l'apartat 3 del mateix article 29, estableix que la no admissió de sol·licituds ha d'ésser motivada i comunicada a la persona sol·licitant. L'apartat 1 de l'article 64 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, estableix que l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés requereix que l'òrgan competent per resoldre dicti una resolució en aquest sentit, que s'ha de notificar dins del termini per resoldre i ha de contenir la invocació de la causa d'inadmissió aplicada i la justificació de la seva aplicació al cas concret, d'acord amb el que disposen l'article 29 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i els articles 53 i 65 a 67 d'aquest decret. L'article 53 del Decret 8/2021, de 9 de febrer fa referència al concepte d'informació pública, previst a l'article 2.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre i els articles 65 a 67 desenvolupen les causes d'inadmissió previstes a les lletres a, b i c de l'article 29 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. D'acord amb l'article 64.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió s'han de regir pels principis generals de proporcionalitat, de temporalitat, d'interpretació restrictiva en benefici de l'accés, d'interdicció de l'ampliació per analogia, d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat aplicables als límits a l'accés, establerts als articles 20 i 22 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. En relació amb la informació relacionada amb la identificació de l'establiment al que s'interposa la denúncia o queixa per la vulneració dels drets lingüístics



demanada en la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada, no s'ha admès per ser un supòsit recollit com a causa de no admissió. La persona sol·licitant d'accés demana informació relativa al nombre total de denúncies i queixes presentades davant l'Agència Catalana del Consum per possible vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores des de l'octubre de l'any 2016 fins a l'actualitat (s'entén, per tant, fins a la data de presentació de la sol·licitud d'accés a la informació pública). A més del nombre de denúncies i queixes presentades, s'especifica per la sol·licitant que es vol accedir a la següent informació: data d'interposició de la denúncia/queixa, objecte de la denúncia (s'entén que fa referència al motiu que origina la possible vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores), estat de tramitació de la denúncia/queixa, resultat de la tramitació, data de finalització (si s'escau) i, per últim, l'establiment comercial, entitat o Administració Pública objecte de denúncia o queixa. Un cop analitzada la sol·licitud d'accés a la informació pública, aquesta Agència ha comprovat que en aquest cas no concorre cap causa d'inadmissió o límit en relació a l'accés al nombre de denúncies i queixes en relació a la possible vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores, així com a la data d'interposició de les mateixes, objecte de les denúncies i queixes, l'estat i resultat de la tramitació i, si s'escau, la data de finalització. No obstant això, en relació amb la informació relativa a l'establiment o entitat denunciada o sobre la qual s'interposa una queixa per possible vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores, concorre la causa d'inadmissió de l'article 29.1.b de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, el qual estableix que "*Són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública en el supòsits següents: b) Si per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració*". Aquest precepte es desenvolupa a l'article 66 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, detallant els supòsits en què, entre d'altres, pot concórrer la causa d'inadmissió de la sol·licitud esmentada. Un cop analitzada la informació de la qual disposa aquesta Agència en relació amb el contingut de la sol·licitud d'accés a la informació pública efectuada, s'ha comprovat que existeixen més de 1.200 denúncies i queixes en relació amb la vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores durant el període de temps indicat en la sol·licitud d'accés a la informació pública. En tant que els titulars d'aquests establiments o negocis poden veure afectats els seus drets i interessos com a conseqüència de la sol·licitud d'accés, se'ls hauria de donar trasllat de la sol·licitud d'accés d'acord amb l'article 31 de la Llei 19/2014, de 20 de desembre i de l'article 62 del Decret 8/2021, de 9 de febrer per tal que poguessin presentar les al·legacions que consideressin oportunes per a la defensa dels seus drets i interessos. Tot i no haver tingut en consideració per a la realització del càlcul dels trasllats de la sol·licitud d'accés que caldria fer, les denúncies o queixes que s'hagin interposat contra empresaris autònoms (persones físiques), donat la pròpia sol·licitant ja indica en la sol·licitud que no vol



rebre dades de caràcter personal, aquesta Agència hauria de donar audiència a un nombre molt elevat de terceres persones jurídiques (disposem de més de 1.000 expedients relacionats amb denúncies i queixes per vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores), els drets i interessos dels quals es podrien veure afectats per la sol·licitud d'accés. I no es tracta només de donar trasllat a les terceres persones afectades, sinó de gestionar i analitzar totes les eventuais al·legacions que podrien fer les persones afectades per tal de tenir-les en consideració, si s'escau, a l'hora d'elaborar la resolució administrativa final, en funció de les circumstàncies invocades per cada persona. Aquests tràmits esdevenen una tasca inassolible per aquesta Agència degut a la manca dels recursos humans i materials necessaris, que fan inviable la gestió eficaç de la sol·licitud en el temps que marca la normativa sobre transparència i accés a la informació pública. En aquest sentit, i per als supòsits en què existeixen un gran nombre de terceres persones afectades per la sol·licitud d'accés, l'article 62.5 del Decret 8/2021, de 9 de febrer estableix que *“En els casos en els quals la notificació individual a un nombre elevat de tercers persones esdevingui desproporcionada en relació amb els recursos materials i humans disponibles en cada cas, excepcionalment i motivadament es pot substituir la notificació individual per notificació als representants dels col·lectius, sectors o àmbits afectats, si escau”*. Però, en el cas d'aquesta sol·licitud (per la qual es demana informació en relació, entre d'altres, al nombre de denúncies i queixes rebudes per aquest Agència per vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores), existeix una gran disparitat d'establiments, empreses i empresaris de sectors heterogenis, la qual cosa dificulta en gran mesura la notificació als col·lectius o entitats més representatives, doncs no es tracta d'un sector concret, sinó que les empreses i entitats les quals han sigut denúncies per una presumpta vulneració dels drets lingüístics dels consumidors són d'un nombre força elevat de sectors diferents, la qual cosa fa impossible notificar el trasllat de la sol·licitud d'accés a la informació pública als col·lectius o entitats més representatives, fent inviable l'aplicació d'allò què disposa l'article 62.5 del Decret 8/2021, de 9 de febrer en el cas que ens ocupa. D'altra banda, la sol·licitant d'accés indica a la sol·licitud que la informació pública es requereix per a un estudi. En aquest sentit, tenint en compte aquesta apreciació, aquesta Agència considera que el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada no es tractaria d'una dada imprescindible per a la realització de l'estudi, i que la manca d'aquesta informació no suposaria cap mena de perjudici; i s'ha considerat procedent substituir el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada pel sector d'activitat al qual pertany, juntament amb la resta d'informació sol·licitada (nombre de denúncies i queixes presentada durant el període de temps indicat en la sol·licitud d'accés, data d'interposició de la denúncia o queixa, objecte, estat de la tramitació, resultat de la tramitació i, si s'escau, data de finalització). Per últim apuntar que aquesta



Agència es podria haver emparat en l'article 33.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre i l'article 71.3 del Decret 8/2021, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació, i haver fet ús del mecanisme de pròrroga del termini per resoldre per un màxim de 15 dies naturals més previst per aquells casos en què hi ha una especial complexitat per al tractament i preparació de la informació sol·licitada. Aquest cas justificaria l'ús de la pròrroga del termini per resoldre, però el volum d'expedients és tal que aquesta Agència, ni comptant amb els 15 dies hàbils més, no podria dur a terme la tramitació de la sol·licitud complint amb els terminis legalment previstos. És per aquest motiu que s'ha pres la decisió de resoldre sense fer ús d'aquesta mesura i treballar la informació per a poder-la posar a disposició del sol·licitant dintre dels terminis previstos (...) D'acord amb el que s'ha exposat, resolc: 1. Estimar parcialment la sol·licitud d'accés a informació pública presentada en data 19/11/2022 per la sol·licitant d'accés a la informació pública. 2. Subministrar la informació relativa al nombre de denúncies i queixes presentades a l'Agència Catalana del Consum per vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores des del mes d'octubre de l'any 2016 fins a la data de la sol·licitud, la data d'interposició de la denúncia o queixa, l'objecte, l'estat de la seva tramitació, el resultat de la tramitació, la data de finalització (si s'escau). 3. No admetre la informació relativa a la identitat de l'establiment, empresa o entitat denunciada, substituint-se aquesta dada per la dada relativa al sector d'activitat al qual pertany i la forma jurídica que ostenta. 4. Subministrar la informació sol·licitada en el format que es va demanar i, per tant, es podrà accedir a la informació pública sol·licitada a partir del dia 18/01/2023 a l'adreça de contacte que consta a la sol·licitud".

4. La Reclamació presentada l'11 de gener de 2023 fa les consideracions següents: "L'Agència fa una consideració del tot gratuïta a partir de la qual entén que no lliurarà el nom de l'establiment, empresa o entitat denunciada perquè "es tractaria d'una dada prescindible per a la realització de l'estudi, i que la manca d'aquesta informació no suposaria cap mena de perjudici". En el benentès que fins i tot no cal justificar les sol·licituds del dret d'accés a la informació, l'Agència no ha d'entrar a valorar si necessita o no aquesta informació. Per tant, continuo demanant el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada".
5. El 20 de gener de 2023 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.



6. El 23 de gener de 2023 la GAIP comunica la Reclamació a l'ACC i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 24 de gener de 2023 la GAIP rep l'informe de l'ACC, que reitera les consideracions de la resolució indicada per l'antecedent 3 i facilita la llista de les terceres persones afectades per la Reclamació.
8. El 26 de gener de 2023 la GAIP trasllada a la persona reclamant la documentació aportada pel Departament, indicant que si en el termini de 5 dies no al·lega el contrari, es considerarà satisfeta la sol·licitud.
9. El mateix 26 de gener de 2023 la persona reclamant posa de manifest el seu desacord amb la resolució de l'ACC i reitera la seva pretensió d'accedir a les dades de les persones titulars dels establiments.
10. El 13 de febrer de 2023 la GAIP demana l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG.
11. El 13 de febrer de 2023 la persona reclamant comunica a la GAIP que va indicar que no volia dades personals, motiu pel qual no seria necessari l'informe de l'APDCAT.
12. El 14 de febrer de 2023 la GAIP contesta a la persona reclamant que legalment s'estableix la necessitat de demanar informe a l'APDCAT en els procediments de reclamació a la GAIP quan la denegació d'informació sol·licitada es fonamenta en la protecció de dades personals, com ha estat aquest el cas.
13. El 20 de març de 2023 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La normativa de protecció de dades no regula el tractament de dades personals relatives a persones jurídiques, per tant, no suposaria un impediment per poder lliurar a la persona reclamant la informació sol·licitada referida a persones jurídiques. Ara bé, la normativa de protecció de dades no permet accedir al nom dels establiments on s'hagin realitzat les actuacions, per l'organisme reclamat en el període indicat o altra informació que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals)". Aquesta conclusió es fonamenta en les consideracions següents: "En cas que es produeixi una vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores establerts a la Llei 22/201 del Codi de consum de Catalunya, a la Llei 18/2017, de comerç, serveis i fires, o a la Llei 7/1998 de política lingüística, pot tenir la consideració d'infracció administrativa. Tenint en compte els termes en què es formula la reclamació, l'accés sol·licitat afectaria informació sobre inspeccions en matèria de vulneració de drets lingüístics realitzades en diferents tipologies d'establiments, que poden



tenir relació amb infraccions de la normativa corresponent, i que s'haurien dut a terme en un període de temps del 2016 a 2022. L'article 23 de l'LTC estableix que: (...) En aquest sentit, el límit de l'article 23 de l'LTC (o de l'article 15 de l'LT) no és d'aplicació en els supòsits en què els titulars dels establiments sobre els quals es demana informació siguin persones jurídiques, en la mesura que aquestes no són titulars del dret a la protecció de dades personals, i, en aquest sentit cap impediment pot haver en lliurar la informació sol·licitada al reclamant. Ara bé, la limitació de l'article 23 LTC seria aplicable per al cas que la informació que es faciliti permeti identificar de manera directa o indirecta persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels establiments que hagin estat inspeccionats, si escau, arran d'una denúncia, i que hagin estat sancionats. Així, en el cas de tractar-se d'empresaris individuals es considera que tot i que és cert que la informació relacionada amb infraccions comeses en el si de l'activitat professional o comercial que es desenvolupa ha d'afectar en principi als interessos comercials i econòmics del titular els quals haurien de quedar dins la seva esfera empresarial, divulgar aquest tipus d'informació pot tenir també efectes perjudicials que van més enllà de l'àmbit estrictament empresarial. En aquest sentit, informar sobre les presumptes infraccions comeses per aquestes persones o sobre les sancions imposades pot afectar no només la seva esfera patrimonial personal, en el cas que se l'arribés a sancionar, sinó que fins i tot pot afectar al seu prestigi o la seva imatge social - recordem que l'infractor és l'empresari o titular del negoci amb independència de la denominació comercial que pugui emprar l'establiment-, per uns fets la responsabilitat dels quals se li atribueixen fins i tot abans que hagi estat sancionat en via administrativa o judicial, en el cas que el procediment no hagi finalitzat. Per altra banda, els articles 23 de l'LTC i 15.1 de l'LT no estableixen cap tipus de distinció en relació amb les limitacions d'accés a la informació relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives per part d'empresaris individuals, i això fa que les expectatives de privacitat d'aquestes persones respecte la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació siguin exactament les mateixes que les que poden tenir la resta de persones. En el cas que ens ocupa, no es demanen els noms de les persones titulars dels locals inspeccionats i/o sancionats (informació que permetria la identificació directa dels afectats), de fet, en la seva reclamació a la GAIP, explicita que continua demanant *"el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada"* i afegeix que *"En cap cas no vull dades personals"*. Tot i això, d'acord amb el que s'ha exposat, la informació tal i com es sol·licita, pot afectar el dret a la protecció de dades personals, en la mesura que aquesta informació permeti identificar aquestes persones de manera indirecta. Tot i que la identificació de persones físiques es faci de manera indirecta, com també s'ha posat de manifest, la normativa de protecció de dades resulta de plena aplicació, així com les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència. En aquest sentit, el Considerant 26 de l'RGPD disposa: *"Para determinar si una persona física es identificable,*



*deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.*" I, l'article 4.1 de l'RGPD estableix: "Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona" Així, la normativa de protecció de dades s'aplica no només respecte la informació de les persones identificades de manera directa, sinó també respecte d'aquelles persones que puguin resultar identificables de manera indirecta, com podria ser el cas que ens ocupa. En aquest cas, el detall de la informació que demana la persona reclamant respecte a les inspeccions i infraccions comeses, entre d'altres, la informació referida al nom dels establiments on s'hagin realitzat aquestes inspeccions, podria permetre la identificació indirecta de les persones físiques titulars dels establiments, sense esforços desproporcionats. A més, convé apuntar que les actuacions inspectores on s'hagin pogut detectar infraccions es fan en establiments on es desenvolupen activitats comercials o d'altre tipus, però també podrien, en alguns casos, coincidir amb domicilis de particulars (com podria ser el cas, per exemple, d'alguns dels establiments inspeccionats que són comerç minoristes, que poden ser domicili del propi titular de l'establiment o comerç). Així mateix, la reclamant demana conèixer el nom d'establiments inspeccionats durant un període extens (set anys complets), cosa que podria suposar la identificació indirecta d'un gran nombre de persones físiques afectades, element que també cal tenir en compte des de la perspectiva de la protecció de dades. Per altra banda, cal tenir en compte que la informació sobre les inspeccions realitzades en què s'hagin detectat conductes suposadament irregulars pot ser informació que encara no hagi donat lloc a un procediment sancionador. El fet que en el moment d'aixecar-se l'acta d'inspecció encara no s'hagi declarat la comissió de cap infracció i que no s'hagi iniciat el procediment per a sancionar, no impedeix la plena aplicació del límit previst a l'article 23 de l'LTC. Així, com ha fet avinent aquesta Autoritat abastament, l'article 23 LTC no es refereix a la necessitat que ja s'hagi imposat una sanció, ni tan sols que s'hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d'una infracció, sinó que es refereix a dades personals "(...) relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives". Tenint en compte en el cas que ens ocupa la informació que ja hauria estat facilitada a la persona reclamant, és clar que facilitar el nom dels establiments, permetria que es pugui acabar identificant les persones físiques



afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels locals expedientats i/o sancionats, sense esforços desproporcionats i, per tant, resulta necessari aplicar el límit de l'article 23 LTC al cas que ens ocupa. Per altra banda, segons l'informa de l'Agència, en el termini comprès entre els mesos d'octubre de 2016 i novembre de 2022, s'haurien presentat més de 1.200 denúncies a establiments i entitats de tot tipus, amb la qual cosa l'accés indiscriminat a tots els noms dels establiments expedientats podria acabar provocant la identificació d'un gran nombre de persones. A més, els titulars actuals d'aquests establiments podrien no ser les persones expedientades anys enrere. Per tot plegat es conclou que si bé la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada respecte a les persones jurídiques inspeccionades o sancionades, l'article 23 de l'LTC limita l'accés a aquelles dades que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques (inclosos els empresaris individuals titulars dels locals expedientats) com pot ser el nom dels locals inspeccionats que en resultin responsables, tret dels casos en que la llei material aplicable prevegi l'amonestació pública del infractor, o llevat que aquestes persones consentin expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud, o bé quan una norma amb rang de llei hagi previst expressament la seva publicació (article 15.1 LT)".

## Fonaments jurídics

### **1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública**

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".



Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació".

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

## **2. Sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada**

La informació sol·licitada en aquest procediment és la relativa a les denúncies i queixes presentades a l'ACC relacionades amb el l'ús del català i el no respecte dels drets lingüístics del català en establiments comercials o similars i a l'Administració pública, sigui de l'àmbit que sigui; es demana que la llista sigui des de l'octubre de l'any 2016 fins a l'actualitat i que contingui les següents metadades: data d'interposició de la denúncia, establiment, administració o entitat denunciada, objecte de la denúncia, estat de tramitació, resultat de la tramitació i data de finalització de l'expedient si és el cas. Demana obtenir les dades demanades en format reutilitzable i que no es facilitin dades personals. En la mesura que aquesta informació és relativa a l'exercici de funcions administratives i que amb tota probabilitat es troba en poder de l'ACC, s'ha de qualificar com a informació pública i, en



conseqüència, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que el determinin la denegació (articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG).

L'ACC ha estimat parcialment la sol·licitud i facilitat a la persona reclamant la informació sol·licitada, llevat de la relativa a l'establiment, empresa o entitat denunciada, en relació amb la qual considera procedent inadmetre la sol·licitud en aplicació de l'article 29.1.b LTAIPBG. L'ACC creu que concorre aquesta causa d'inadmissibilitat perquè considera que, atesa la naturalesa de la informació demanada (que pot contenir dades relatives a la comissió d'infraccions), és necessari donar audiència a la persona titular corresponent, tasca que resultaria molt complexa, donat que s'haurien obert uns 1200 expedients. A més a més, també al·lega que l'accés a tota la informació sol·licitada podria vulnerar el dret de protecció de les dades personals.

La persona reclamant fonamenta la Reclamació en el fet que l'ACC, al ponderar el dret d'accés amb els drets i interessos oposats, considera que la persona reclamant no necessita la informació denegada, afirmació que aquesta considera gratuïta i reitera que també vol aquesta informació. D'aquesta fonamentació se'n pot deduir que la persona reclamant dóna per satisfeta la sol·licitud en relació amb la resta d'informació demanada.

L'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment considera que l'accés a la informació sobre l'establiment denunciat, quan és titularitat d'una persona física, infringiria la legislació de protecció de dades personals, perquè el coneixement de l'establiment permetria identificar sense especial dificultat la persona titular i connectar-la eventualment amb la comissió d'infraccions, que és una dada personal especialment protegida per l'article 23 LTAIPBG.

La Resolució de la GAIP 91/2018, relativa a una sol·licitud que demanava diverses dades de pisos turístics, va posar de manifest que la necessitat de donar audiència a un nombre molt elevat de persones pot comportar la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada). S'ha de tenir en compte que l'audiència a terceres persones afectades comporta la necessitat d'una explicació senzilla del significat del tràmit, la recepció de les al·legacions i el pronunciament de l'Administració en relació amb les al·legacions formulades; actuacions totes elles d'una certa qualificació jurídica i que, si s'han de fer en relació amb més de mil expedients, com és el cas, suposen sens dubte una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada. Màxim si hom té en compte que l'ACC disposa de les dades de contacte de les terceres persones afectades i que la informació sol·licitada les pot causar perjudicis evidents de reputació i d'altra naturalesa. Per tant, s'ha de considerar fonamentada la inadmissió parcial de la sol·licitud acordada per l'ACC, en relació amb els establiments, empreses i entitats afectades.



A més a més, lliurar les dades dels establiments afectats també presenta el risc de facilitar la identificació de persones físiques, relacionades amb la comissió d'infraccions, eventualitat que comportaria infringir la protecció de dades personals especialment protegides (article 23 LTAIPBG), tal com ha posat de manifest l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment. Aquest risc, desenvolupat amb detall per l'informe de l'APDCAT, és un element addicional per denegar l'accés a les dades identificatives de l'establiment afectat.

Per una altra banda, i sense cap intenció d'especular sobre fins a quin punt la finalitat de la sol·licitud requereix conèixer la identitat de l'establiment i de l'empresa o entitat afectada, el cert és que aquestes dades no són especialment rellevants en la lògica del dret d'accés a la informació pública, la finalitat principal del qual és controlar l'activitat de les administracions públiques, i no la de les persones i entitats o empreses privades. En aquesta lògica, la informació sol·licitada sobre les altres dades demanades permet escrutar raonablement l'exercici de les funcions de l'ACC en matèria del compliment de la normativa lingüística per part dels establiments.

Sens perjudici de les anteriors consideracions, que eventualment podrien arribar a justificar la desestimació de la Reclamació, no es pot ignorar que l'aplicació de la causa d'inadmissió de les sol·licituds de la necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada no impedeix facilitar a la persona reclamant informació addicional a la que li ha estat lliurada, i d'aquesta manera satisfer en major mesura la seva sol·licitud. En aquest sentit, es pot facilitar a la persona reclamant la relació sol·licitada, substituint el nom de l'establiment per un codi aleatori que permeti la seva reidentificació (pseudoanonimització) i la dada de l'entitat o empresa per les ja facilitades per l'ACC, distingint en tot cas entre titulars persones jurídiques i titulars persones físiques, i per un altre codi aleatori que també en permeti la reidentificació. Una relació d'aquestes característiques podria posar en evidència eventuals casos d'establiments o de titulars que acumulen diverses denúncies o queixes, per exemple, o altres possibles circumstàncies que puguin justificar focalitzar més eventuals noves sol·licituds d'identificació de titulars, especialment persones jurídiques, en relació amb els quals hi podés haver alguna justificació específica addicional per obtenir la seva identitat i, a més a més, si es tracta d'un nombre reduït, es podria fer sense complexitat el tràmit de donar-los audiència.

Ateses les anteriors consideracions, és procedent estimar parcialment la Reclamació, en el sentit de declarar el dret de la persona reclamant a la pseudoanonimització de les dades relatives als establiments afectats i als titulars respectius, emprant en tot cas els mateixos codis en casos de reiteració de denúncies o de queixes de determinats establiments o/i de determinats titulars, dels quals, a més a més de la informació sol·licitada, cal assegurar que contingui la relativa a si es tracta d'una persona física o d'una persona jurídica.



### **3. Seguiment de l'execució**

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

### **4. Publicitat de les resolucions de la GAIP**

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

## **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 23 de març de 2023, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 35/2023 i declarar el dret de la persona reclamant a la pseudoanonimització de les dades relatives als establiments afectats i als titulars respectius, emprant en tot cas els mateixos codis en casos de reiteració de denúncies o de queixes de determinats establiments o/i de determinats titulars, dels quals, a més a més de la informació facilitada per l'ACC, cal assegurar que contingui la relativa a si es tracta d'una persona física o d'una persona jurídica.



2. Desestimar parcialment la Reclamació 35/2023, en relació amb les dades relatives a la identitat de l'establiment afectat i del titular respectiu.
3. Requerir a l'ACC que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies.
4. Requerir a l'ACC a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 35/2023 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.